Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

31 511 Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 20 BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

Hierbij bieden wij uw Kamer de beleidsdoorlichting «Prestaties van leerlingen en studenten omhoog» aan[1]. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de doelstellingen uit de beleidsagenda 2012. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de volgende artikelen uit de begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: artikel 1 Primair Onderwijs, artikel 3 Voortgezet Onderwijs, artikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, artikelen 6 en 7 Hoger Onderwijs en artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. De beleidsdoorlichting focust alleen op het nieuwe beleid zoals verwoord in de beleidsagenda 2012.

Deze beleidsdoorlichting gaat over de vijf centrale beleidsdoelstellingen van het onderwijsbeleid in de beleidsagenda 2012:
1. prestaties van leerlingen en studenten omhoog
2. scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
3. goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders
4. scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd
5. doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf

Over de beleidsdoelstellingen 2 en 4 is alleen een samenvatting opgenomen. Deze twee doelstellingen zijn in 2014 doorgelicht en hier is eerder door ons op gereageerd.[2] Dit jaar zijn de beleidsdoelstellingen 1, 3 en 5 doorgelicht en de resultaten zijn in de beleidsdoorlichting uitgebreid beschreven. Tevens hebben we, conform de door de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gestelde eisen, een aantal besparingsopties geformuleerd.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 31 511, nr. 12.

kst-31511-20
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Volgens de RPE dient een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting een vast onderdeel te zijn van de verantwoording van de regering aan het parlement. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR), de interne auditdienst van de rijksoverheid. Het is onafhankelijk onderzoek, gebaseerd op beschikbare informatie en evaluaties. Daarnaast heeft een onafhankelijk deskundige vanuit het Sociaal Cultureel Planbureau zitting in de begeleidingscommissie van de beleidsdoorlichting.
De beleidsdoorlichting focust op de in de beleidsagenda 2012 benoemde beleidsprioriteiten. Naast deze beleidsdoorlichting voert de OESO momenteel een stelselreview uit naar het onderwijs in Nederland. Hierbij maakt de OESO een analyse van de werking en de effectiviteit van het onderwijsstelsel. De OESO zal aandacht besteden aan de toekomstbestendigheid van het onderwijs in Nederland, en de sterke en zwakke punten van ons onderwijssysteem inventariseren. De OESO zal daarbij aanbevelingen doen om de prestaties van leerlingen en studenten te bevorderen. De resultaten zullen maart 2016 worden gepresenteerd.

In deze beleidsreactie gaan we eerst in hoofdlijnen op de conclusies van de ADR in. Daarna reageren we op de bevindingen over de afzonderlijke beleidsdoelstellingen.

Uitkomsten en reactie beleidsdoorlichtingen op hoofdlijnen

Conclusies ADR

Op hoofdlijnen concludeert de ADR het volgende. Ten eerste dat de implementatie van beleid goed op streek is, maar dat doorwerking tot op het niveau van de klas een zaak van langere adem is. Ten tweede dat veel prestaties een stijgende lijn vertonen, maar dat de prestaties op bepaalde onderdelen achterblijven. Ten derde dat er indicaties zijn dat het onderwijs in de afgelopen jaren een doelmatigheidsslag heeft gemaakt, maar dat het lastig is om doelmatigheid daadwerkelijk vast te stellen. Hieronder geven we per conclusie aan welke lessen we daaraan verbinden.

1 Doorwerking tot in de klas

In de beleidsdoorlichting is de implementatie van 90 beleidsinstrumenten beoordeeld. De ADR heeft geconstateerd dat de meeste beleidsinstrumenten inmiddels zijn geïmplementeerd, maar dat de implementatie op scholen meer tijd vergt.

Die constatering nemen we ter harte. Dit kwam ook naar voren in evaluaties die ten grondslag liggen aan de beleidsdoorlichting. Diverse interventies in onderwijssystemen worden pas na jaren zichtbaar in de resultaten van leerlingen en studenten.

We kiezen daarom voor andere strategieën bij de implementatie van beleid. Om te zorgen dat beleid beter aansluit bij de behoeften in het onderwijs en meer effect heeft in de klas zetten we in op de professionalisering van leraren en schoolleiders en op transparantie in het onderwijs. Dit najaar hebben we uw Kamer een brief gestuurd over de transparantie in het funderend onderwijs.[3] Daarnaast betrekken we leraren en schoolleiders intensiever bij de beleidsvorming. Zo komt het advies van Platform Onderwijs2032 over het onderwijs van de toekomst tot stand na een brede maatschappelijke dialoog. Ook de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025 is opgesteld na gesprekken met studenten,

[3] Kamerstuk 31 293, nr. 273.

docenten en bestuurders in de vorm van een tour langs hogescholen en universiteiten.

2 Prestaties verhogen

Het gemiddelde opleidingsniveau dat onze leerlingen en studenten bereiken, is internationaal vergeleken hoog. Docenten, schoolleiders en bestuurders zijn in de afgelopen jaren gerichter en systematischer aan kwaliteit gaan werken.

In de beleidsdoorlichting concludeert de ADR dat het verhogen van de prestaties van leerlingen en studenten in de periode tot 2015 het beste wordt gerealiseerd in het vo en wo. In het po zijn de leerling prestaties redelijk stabiel, wel zijn de tussenresultaten in schooljaar 2013/2014 gestegen. Het aantal scholen met slechte prestaties – de zwakke en zeer zwakke scholen – is sterk afgenomen.

De doorlichting laat zien dat in het mbo veel prestaties stijgen. Dat komt overeen met de bevindingen van een recente OECD review[4]. Zoals de ADR aangeeft zijn er tegelijkertijd ook aandachtspunten, zoals de doorstroom naar het hoger onderwijs en studiesucces. Met de kwaliteitsafspraken in het mbo geven wij daarom extra aandacht aan de kwaliteit van het beroepsonderwijs en geven we een financiële stimulans aan goed presterende onderwijsinstellingen.[5]

Volgens de ADR is in het hbo vooralsnog sprake van een daling op de studiesucces-indicator. Het hbo worstelt, zoals de hogescholen het zelf hebben verwoord, met een «trilemma»: de ambitie om het eindniveau van de opleidingen én het studiesucces te verhogen, gegeven de toegankelijkheid en het instroomniveau tot het hoger onderwijs.
Wij willen benadrukken dat wij begrip hebben voor de hogescholen die, als zij met dit spanningsveld te maken hebben, prioriteit geven aan verhoging van het niveau en daarmee voor kwaliteit boven kwantiteit kiezen.

Om de prestaties in het gehele onderwijs te blijven volgen, voeren wij verschillende evaluaties uit naar de prestatiebox, kwaliteitsafspraken en de prestatieafspraken. Deze komen hieronder aan bod.

3 Effectiviteit en doelmatigheid beleidsinstrumenten

De ADR geeft aan dat de beleidsagenda 2012 in belangrijke mate is onderbouwd door internationaal vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van succesvolle onderwijsstelsels. De ADR geeft verder aan dat er duidelijke indicaties zijn dat het onderwijs in totaliteit een doelmatigheidsslag heeft gemaakt: prestaties van leerlingen en studenten nemen toe en de uitval neemt af. Door de vele beïnvloedende factoren is het echter lastig om de effectiviteit en doelmatigheid van afzonderlijke beleidsinstrumenten vast te stellen. Daarnaast constateert de ADR dat sommige onderwijsinstellingen effectiever zijn in het realiseren van hogere prestaties dan andere.

In het Nederlandse onderwijs is sprake van een combinatie van autonomie via de lumpsum, transparantie over prestaties en gerichte sturing. Het besturingsmodel bevat een combinatie van centrale en

[4] Fazekas, M. and I. Litjens (2014), A Skills beyond School Review of the Netherlands, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264221840-en

[5] Kamerstuk 31 524, nr. 251.

decentrale verantwoordelijkheden. Daarbij gaan we ervan uit, zoals we ook in een eerdere brief aan u hebben opgemerkt, dat dit besturingsmodel bij ons onderwijsstelsel past.[6] In dit model hebben de onderwijsprofessionals veel ruimte om het onderwijs vorm te geven en kunnen onderwijsinstellingen aansluiten op lokale omstandigheden. Het vermindert de bureaucratie en vergroot de mogelijkheden voor lokaal maatwerk.

De overheid stelt kaders en prioriteiten, bewaakt de kwaliteit en de rechtmatigheid van bestedingen en stelt eisen aan de toegang tot het onderwijs. Bij het toezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs een centrale rol. De inspectie houdt met gedifferentieerd toezicht in toenemende mate rekening met verschillen tussen instellingen en past het toezicht aan op de fase van ontwikkeling waarin een instelling zich bevindt. Daarnaast maken we afspraken met onze partners in het onderwijsveld over de resultaten die we gezamenlijk willen bereiken en de indicatoren waarmee we de voortgang bewaken. Denk daarbij aan de Lerarenagenda, de sectorakkoorden, de kwaliteitsafspraken mbo en de prestatieafspraken ho.

De lumpsum financiering gaat gepaard met veel aandacht voor transparantie en verantwoording. In het funderend onderwijs is de prestatiebox gekoppeld aan concrete doelen en indicatoren waarover jaarlijks wordt gerapporteerd. Verder voeren we in 2017 een tussenevaluatie uit van de sectorakkoorden funderend onderwijs.

In het mbo wordt transparantie onder meer vormgegeven met openbare informatie over het functioneren van onderwijsinstellingen en verantwoording door de sector met «MBO transparant». Verder moeten onderwijsinstellingen in alle sectoren in hun jaarverslagen een continuïteitsparagraaf opnemen.
De prestatieafspraken ho worden eveneens geëvalueerd. Deze evaluatie zal in het eerste kwartaal van 2017 worden afgerond.

Het kabinet blijft hiermee onverminderd inzetten op het inzichtelijk maken van de doelmatigheid van het beleid, onder meer door het uitvoeren van evaluaties en het tegen het licht houden van doelmatigheid van de stelselkenmerken, zoals momenteel ook door de OESO wordt onderzocht.

Bij de begrotingsbehandeling is de motie van het lid Duisenberg c.s. aangenomen.[7] In de motie wordt de regering verzocht alternatieven voor of naast de lumpsum te ontwikkelen waarbij publieke middelen, in het bijzonder middelen die een specifiek doel beogen, heldere doelstellingen krijgen en de voortgang inzichtelijk wordt. Zoals toegezegd zullen we uw Kamer hierover een brief sturen en terugkomen op de doelmatigheid.

Verder blijven we inzetten op het uitvoeren van evaluaties van individuele beleidsmaatregelen waarbij zoveel als mogelijk wordt gekozen voor quasi-experimentele onderzoeken waarbij causaal effect aangetoond kan worden. Inmiddels lopen ook een aantal (experimentele) onderzoekslijnen via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) waarin meer inzicht in de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten wordt opgedaan.
Daarnaast heeft het inspectietoezicht een belangrijke rol bij het volgen van de ontwikkelingen in het onderwijs en rapporteert daarover jaarlijks in de Staat van het Onderwijs. Ook zorgen we voor een zo goed mogelijk stelsel van monitoring via het dashboard Onderwijskwaliteit[8], de website

[6] Kamerstuk 33 495, nr. 10.
[7] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27.
[8] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 14.

«Trends in beeld»[9] en voeren we regelmatig Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) uit om beleidsalternatieven te ontwikkelen (zoals het IBO Effectieve leerroutes). Uw Kamer ontvangt deze evaluaties, waardoor u op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken.

Doelstelling 1: Prestaties van leerlingen en studenten omhoog

Onder deze doelstelling uit de beleidsagenda 2012 vallen een aantal belangrijke aspecten: het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, de inzet op excellentie, prestaties in de basisvakken en brede toepassing van studiekeuzegesprekken.

Voortijdig schoolverlaten

De ADR concludeert dat het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan effectief is. Het aantal leerlingen en studenten dat het onderwijs voortijdig verlaat is sterk afgenomen, al is vooral in mbo-niveau 1 het aantal nog te hoog.

Wij herkennen dit. Het aantal voortijdig schoolverlaters neemt al jaren af: de doelstelling van maximaal 25.000 voortijdig schoolverlaters in 2016 is bijna in zicht. Tegelijkertijd is er nog wel degelijk verbetering mogelijk: in mbo-niveau 1 is het aantal voortijdig schoolverlaters bijvoorbeeld nog te hoog. Met de invoering van de entreeopleiding is meer maatwerk mogelijk voor deze jongeren. De maatregelen die voor jongeren in een kwetsbare positie worden genomen zullen de uitval in de entreeopleiding verder omlaag brengen. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen die de overstap van het vo naar het mbo vergemakkelijken. Daarnaast bereiden we een wetsvoorstel voor waarin een aanmelddatum voor het mbo van uiterlijk 1 april voorafgaand aan het studiejaar wordt geïntroduceerd, een registratieplicht voor vo-scholen en mbo-instellingen ten aanzien van overstappende leerlingen vo – mbo, het recht op een studiekeuzeadvies bij vroegtijdige aanmelding, en de introductie van een toelatingsrecht tot het mbo. De regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie) wordt verbreed om een sluitend regionaal vangnet voor voortijdig schoolverlaters en kwetsbare jongeren te creëren.

Excellentie

De prestaties van excellente leerlingen in het funderend onderwijs stijgen en de meeste po- en vo- scholen spelen in hun onderwijsaanbod in op excellente leerlingen. De ADR geeft aan dat ze dit nog vaak weinig gestructureerd en onvoldoende doelgericht doen. Aandachtpunt hierbij is dat extra activiteiten vaak plaatvinden buiten de reguliere les, terwijl deze toptalenten juist veel baat hebben bij extra verdieping tijdens de les.

We herkennen deze bevindingen. Bevordering van gericht onderwijs aan excellente leerlingen en studenten blijft daarom ook de komende jaren op de agenda staan. Om de effectiviteit en efficiëntie van het stimuleren van toptalenten in het funderend onderwijs te bevorderen zetten we in op differentiatie en maatwerk, zodat zij meer uitgedaagd worden. Leraren kunnen in de les het verschil maken in de manier waarop zij leerlingen benaderen. Wat betreft het leveren van maatwerk voor toptalenten wordt door scholen nog te weinig gebruikgemaakt van de ruimte die is gecreëerd. In het voorjaar van 2016 wordt u geïnformeerd over de voortgang van het Plan van aanpak toptalenten in het funderend onderwijs.

---

[9] http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/

Het Sirius Programma en de prestatieafspraken in het ho hebben ervoor gezorgd dat excellentieprogramma's binnen de hoger onderwijs-instellingen zijn ontstaan die echt impact hebben. Door de brede participatie van studenten zijn de programma's zichtbaar geworden binnen de instellingen en is er een cultuurverandering op gang gebracht die studenten en docenten de ruimte bieden die ze nodig hebben. In het ho investeren we de middelen die vrijkomen uit het studievoorschot onder meer in de bredere ontwikkeling van talentprogramma's, waaronder excellentieprogramma's.

In navolging van het Siriusprogramma in het ho is er nu ook beleid voor toptalenten in het mbo. Bijna alle mbo-instellingen hebben, in het kader van de kwaliteitsafspraken, in het voorjaar van 2015 een plan hiervoor ingediend. De komende vier jaar is € 100 miljoen beschikbaar om te zorgen dat er verbredende en verdiepende programma's aangeboden worden aan mbo-studenten die meer willen en kunnen. Om meer kennis op te doen over de werking van excellentieprogramma's in het mbo en ho heeft het NRO onderzoek uitgezet.

Prestaties basisvakken

De ADR concludeert dat prestaties voor taal en rekenen in het po de laatste jaren redelijk stabiel zijn en in het vo stijgen. Daarbij lopen in het vo de rekenprestaties in vmbo-bb/kb en havo achter bij vmbo-gt en vwo. In het mbo laten de prestaties voor taal een goede ontwikkeling zien richting de vereiste referentieniveau's; de prestaties voor rekenen liggen lager.

Opbrengstgericht werken is een van de manieren waarop we hogere prestaties stimuleren en de referentieniveaus dienen hierbij als leidraad. Sommige scholen slagen beter in opbrengstgericht werken dan anderen, waardoor ze effectiever en doelmatiger zijn in het realiseren van de beoogde doelen. Om de leerling daadwerkelijk profijt te laten hebben van opbrengstgericht werken is het nodig dat leraren gegevens analyseren op het niveau van de leerling en daar hun onderwijs op aanpassen. Daarom zetten we in op kwaliteitszorg in de school, het bevorderen van de differentiërende vaardigheden van leraren en hoger opgeleide leraren en schoolleiders, zoals ook opgenomen in de sectorakkoorden funderend onderwijs en de Lerarenagenda.

Minder presterende scholen wat betreft rekenen worden daarnaast intensief ondersteund door de Steunpunten taal en rekenen vo en mbo. Vanuit de steunpunten is er specifieke aandacht voor de sector Zorg & Welzijn in het vmbo-kb en het mbo en havo Cultuur & Maatschappij. Voor vmbo-bb, mbo entreeopleiding en mbo-2 is een aparte rekentoets in ontwikkeling.

Studiekeuze

Er zijn positieve signalen over de effectiviteit van studiekeuzebegeleiding in het vo en mbo stelt de ADR vast. Vmbo'ers zijn echter minder tevreden over hun voorbereiding op het vervolgonderwijs en de uitval van vmbo'ers en havo/vwo'ers in het vervolgonderwijs is nog relatief hoog. In het ho is in de afgelopen jaren hard gewerkt om het studiekeuzeproces te verbeteren.

Om te zorgen dat deze ontwikkelingen structureel worden zetten we de ingezette lijn in het ho door. De komende jaren gaat het erom te leren van de eerste ervaringen met de studiekeuzecheck in het ho, te onderzoeken wat werkt voor welke groepen, en om het uitwisselen van goede

voorbeelden. De Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2015/2016, die in de eerste helft van 2016 uit zal komen, zal ook aandacht besteden aan de studiekeuze, waaronder de studiekeuzecheck.

In het mbo hebben instellingen de vanaf 1 augustus 2015 de wettelijke plicht om aankomende studenten nog beter te informeren over hun kansen op de arbeidsmarkt na afronding van een mbo-opleiding. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen is in samenspraak met partijen in het veld de studiebijsluiter ontwikkeld. Daar waar de aansluiting op de arbeidsmarkt onder de maat is, kan de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo de Minister adviseren om in te grijpen.

In het vo (waaronder het vmbo) wordt ingezet op loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) en praktische sectororiëntatie (PSO), waardoor leerlingen (nog) beter voorbereid en op basis van een juist beeld van de opleiding en het beroep doorstromen naar het vervolgonderwijs van hun keuze. Per 1 augustus 2016 wordt het vmbo ingericht volgens profielen (Kamerstuk 32 184, nr 2). Er komen tien brede, geactualiseerde profielen, die goed aansluiten op de domeinen in het mbo. De profielvakken binnen het profiel worden gecombineerd met flexibele op de regio afgestemde beroepsgerichte keuzevakken. Vmbo-leerlingen kunnen hun profiel met deze beroepsgerichte keuzevakken verbreden òf juist verdiepen. Hierdoor ontstaat in elke regio een voor de leerling en de regio herkenbaar en aantrekkelijk onderwijsaanbod. Alle leerlingen houden een loopbaandossier bij.

De ADR merkt op dat de overgang van mbo naar hbo kwetsbaar blijkt. Er is in de afgelopen vijf jaar sprake van een toename van de switch en uitval van de eerstejaars hbo-studenten met een mbo-vooropleiding van 36% naar 41%. Het is goed om te constateren is dat mbo'ers die het eerste studiejaar succesvol doorkomen, het daarna relatief goed doen. Er zijn hbo-instellingen waar het eerste jaar nauwelijks mbo-studenten uitvallen en instellingen waar dat voor bijna eenderde van de studenten geldt. We zullen mbo-instellingen en hogescholen ruimte bieden om te experimenteren met gemeenschappelijke programma's mbo-hbo die voor een doorlopende leerlijn tussen verwante opleidingen op deze twee niveaus kunnen zorgen. Dergelijke programma's kunnen de overstap naar het hbo voor mbo-studenten gemakkelijker maken. Bovendien kunnen studenten binnenkort kiezen voor keuzedelen die gericht zijn op de doorstroom naar het hbo.

Doelstelling 2: Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat

De beleidsdoorlichting «Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat» is in 2014 uitgevoerd. Tot deze doelstelling behoren het bevorderen van opbrengstgericht werken, een intensieve inzet van onderwijstijd en de verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen. De ADR concludeerde dat de implementatie op de scholen wat betreft opbrengstgericht werken in het po en vo nu verder vorm moet krijgen. Voor het beter gebruik van de onderwijstijd was nog onvoldoende tijd verstreken om gebruik te kunnen maken van evaluaties. Dit beleid is in ontwikkeling en inspectietoezicht en evaluatieonderzoek zal de komende jaren laten zien welke voortgang is geboekt.

De inspanningen van de Inspectie van het Onderwijs voor de verlaging van het aantal zwakke scholen hebben effect gehad waardoor het beleid door de ADR succesvol wordt genoemd. Voor het mbo en ho waren er nog geen conclusies getrokken over de verlaging van het aantal zwakke opleidingen.

Doelstelling 3: Voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders

In de beleidsagenda 2012 wordt onder meer ingezet op een verhoging van het opleidingsniveau van leraren, het bevorderen van opbrengstgericht schoolleiderschap en een effectief personeelsbeleid.

Kwaliteit leraren, docenten en schoolleiders

Voor de kwaliteit van het onderwijs is de kwaliteit van leraren, docenten en schoolleiders essentieel. Zoals de ADR ook aangeeft wijst veel (internationaal) onderzoek eenduidig op het belang van kwalitatief goede docenten op de prestaties van leerlingen en ook de kwaliteit van schoolleiders heeft een positieve relatie met behaalde onderwijsresultaten.

We hebben op basis van de Lerarenagenda veel stappen gezet. Zo is de doelstelling om de kenniscomponent in de hbo lerarenopleidingen te verbeteren gehaald en met ingang van het studiejaar 2013/2014 zijn een aantal landelijke kennistoetsen ingevoerd. De NVAO heeft het afgelopen jaar alle pabo's die beoordeeld zijn, geaccrediteerd. Daarbij zijn alle pabo's als voldoende beoordeeld en zelfs zeven pabo's als goed. Ook zijn bijna alle universitaire lerarenopleidingen als voldoende beoordeeld en geaccrediteerd. De lerarenbeurs is een belangrijk en relevant instrument voor de kwaliteit van leraren en het behoud van deze leraren in het onderwijs. Daarnaast zijn goed personeelsbeleid en het bieden van voldoende carrièreperspectief noodzakelijke randvoorwaarden om kwaliteit van leraren blijvend te verbeteren. Om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen en de werking van het beleid hebben we verschillende onderzoeken uitgezet waaronder de monitor naar de Landelijke Impuls tekortvakken vo (afgerond in 2017), onderzoek naar de paden naar het leraarschap (afgerond in 2016) en een effectevaluatie masteropgeleide leraren (afgerond in 2017).

Afgelopen studiejaar zijn er toelatingseisen voor de pabo's ingevoerd. De beoogde positieve effecten ervan – zoals meer studiesucces en een beter imago – zullen pas op termijn zichtbaar zijn. Op korte termijn leidt het ertoe dat de inschrijvingen op de pabo dalen. Een verminderde instroom betekent echter niet meteen dat het aantal afgestudeerden van pabo's in zijn totaal fors terugloopt. Zo is het de verwachting dat mede door de strengere toelatingseisen de hoge uitval uit de pabo flink zal teruglopen. De komende tijd zullen we de ontwikkelingen op de pabo goed in de gaten houden.

Terecht wordt in de beleidsdoorlichting geconcludeerd dat er ook nog veel moet gebeuren en dat eventuele effecten, mede gezien de doorlooptijd, waarschijnlijk pas later zichtbaar zijn. Het is daarom van belang dat leraren en schoolleiders stelselmatig blijven werken aan hun eigen professionele ontwikkeling. Het stelsel van beroepsregisters ondersteunt deze ontwikkeling. De schoolleiders in het po zijn inmiddels grotendeels geregistreerd (75%). Het wetsvoorstel lerarenregister, dat rond de jaarwisseling naar u zal worden gestuurd, ondersteunt de beroepsgroep leraren bij de ontwikkeling van de beroepskwaliteit. De leraar krijgt de professionele ruimte om zijn werk goed te kunnen doen en maakt via het register zijn bevoegdheden en professionele ontwikkeling zichtbaar voor de samenleving. De beroepsgroep stelt hiervoor zelf herregistratie-eisen op waar alle leraren periodiek aan moeten voldoen. Voor het realiseren van de doelstelling voor 2018 is het wetsvoorstel een belangrijke stap.

De verbetering van de kwaliteit van leraren voor wat betreft opbrengstgericht werken en differentiatievaardigheden is in gang gezet, eerste

positieve resultaten zijn hier en daar zichtbaar, maar dit behoeft nog wel veel aandacht. De acties die hiertoe ondernomen worden zijn: investeringen in verbetercultuur op scholen, leiderschap, ruimte voor analyse van leerlinggegevens en datagebruik in de klas, gebruik van observatie-instrumenten, opleiden van coaches. Een toelichting op deze opties wordt gegeven in de voortgangsrapportage Lerarenagenda en de voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs.[10]

Personeelsbeleid

Met behulp van de extra middelen voor de functie- en salarismix is zoals beoogd de instroom in de hogere salarisschalen in het po gerealiseerd in de periode 2008–2012. Samen met de PO-Raad en de vakbonden wordt een ondersteuningsaanbod opgezet, specifiek voor scholen en besturen in het po die belemmeringen ervaren rondom de functiemix of het moeilijk vinden om een met visie op het onderwijs samenhangend HRM-beleid te ontwikkelen. De ondersteuning bestaat onder meer uit regionale intervisiebijeenkomsten. Basisscholen die met de versterking van de functiemix nog ver achterblijven zullen individueel benaderd worden.

In het vo en mbo geldt dat de kwantitatieve doelstellingen van de salarismix en de functiemix grotendeels zijn behaald. De ADR geeft aan dat de zorg nu is om de bereikte resultaten vast te houden, omdat de in eerste instantie ingezette groei in 2012 tot stilstand is gekomen. Voor het vo voert het CPB momenteel een onderzoek uit naar de effectiviteit van de aanvullende bekostiging voor de functiemix voor de Randstadregio's. De publicatie van dit onderzoek wordt in december verwacht. In het mbo wordt met het oog op de gemaakte afspraken binnen het bestuursakkoord MBO 2014, een verdere impuls gegeven aan de professionalisering binnen de opleidingsteams en daarmee ook aan verdere invulling van de salarismix.

Voldoende leraren

De ontwikkelingen met betrekking tot het aantal zij-instromers en de aantallen studenten die kiezen voor het leraarschap in één van de beroepsgerichte vakken in het mbo blijven de aandacht vragen van scholen en opleidingen. Deze bevindingen sluiten aan bij de rondgang die de Minister heeft gemaakt langs de lerarenopleidingen. Lerarenopleidingen zetten zich in voor kwaliteit en werken tegelijkertijd aan meer en flexibele routes naar het leraarschap om de opleidingen aantrekkelijker te maken voor een grotere doelgroep. Het gaat zowel om het aantrekkelijker maken van de initiële opleiding voor een meer diverse doelgroep als om het aantrekkelijker maken van routes naar het leraarschap voor zij-instromers die vanuit een ander beroep kiezen voor het leraarschap.

De terugloop van de belangstelling voor opleidingen voor leraarschap in het technisch beroepsonderwijs, maakt het noodzakelijk dat hogescholen op dit gebied hun krachten bundelen. Het is daarom goed dat vier hogescholen die leraren opleiden voor het technisch beroepsonderwijs besloten hebben om samen te werken om deskundigheid te behouden en te versterken. Vanaf volgend studiejaar bieden bovendien alle tweedegraads lerarenopleidingen een speciale afstudeerrichting voor het beroepsonderwijs aan. Er gebeurt meer om de aansluiting tussen leraren-opleidingen en (v)mbo zowel kwantitatief als kwalitatief te verbeteren: er is een educatieve minor ingevoerd (inmiddels wordt die op acht hogescholen aangeboden), de kwaliteit van het opleidingstraject voor zij-instromers in het mbo is verbeterd (alle mbo-instellingen werken nu

[10] Kamerstuk 27 923, nr. 211, Kamerstuk 31 293, nr. 272.

conform het afgesproken kwaliteitskader) en alle zij-instromers in 2015 rondden hun opleiding af op basis van het Landelijk Raamwerk Pedagogisch Didactisch Getuigschrift.

Doelstelling 4: Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd

De beleidsdoorlichting «Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk» is in 2014 uitgevoerd. In de beleidsagenda 2012 wordt hiervoor ingezet op centrale toetsen, examens en toezicht. Door de ADR werd geconcludeerd dat bijna alle instrumenten uit de beleidsdoelstellingen zijn ontwikkeld en geïmplementeerd. Wel constateerde de ADR dat er weinig onderzoek beschikbaar is naar de tevredenheid van de verschillende stakeholders en naar de mate waarin instrumenten door stakeholders ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit wordt mede veroorzaakt doordat dat uitvoering van het beleid recent is gestart, dan wel nog in ontwikkeling is. Om meer inzicht te krijgen in de werking en het effect van de ontwikkelde instrumenten zijn tussentijdse evaluaties afgesproken in de sectorakkoorden. Ook de prestatieafspraken ho worden geëvalueerd. Inzicht in de resultaten is en blijft daarmee ook in de toekomst een belangrijk onderwerp. Op basis van de tussentijdse evaluaties kan worden besloten aspecten aan te passen dan wel te concluderen dat de werking en het effect van de instrumenten op deze manier goed loopt.

Doelstelling 5: Doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf

Om te zorgen dat instellingen zich met zo min mogelijk bureaucratische last kunnen concentreren op het onderwijs wordt in de beleidsagenda 2012 ingezet op vereenvoudiging van de bekostiging, vermindering van de regelgeving en een doelmatiger aanbod van opleidingen.

Doelmatigheid

In de afgelopen periode zijn veel stappen gezet zoals de invoering passend onderwijs, aanpassingen in de onderwijstijd vo en mbo, kwaliteitsafspraken in het mbo, de prestatieafspraken ten aanzien van profilering in het ho en modernisering van het participatiefonds en het vervangingsfonds. In het mbo vormt de herziene kwalificatiestructuur de basis voor een nog betere en flexibelere aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt. Het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties is verminderd en de kwalificaties zijn zo aangepast dat ze – sneller dan voorheen – kunnen worden bijgesteld als ontwikkelingen in het beroepenveld of de regio daarom vragen. De introductie van keuzedelen zorgt voor een betere aansluiting van onderwijs op actuele behoeften en ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Zodoende worden de laatste ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de branche sneller onderdeel van de mbo-opleidingen waardoor afgestudeerden goed voorbereid de arbeidsmarkt betreden.

De ADR concludeert dat de gekozen aanpak past bij de inzichten uit het onderzoek naar succesvolle onderwijsstelsels. Over de mate waarin dit in de praktijk op de onderwijsinstellingen tot minder uitvoeringslast en meer focus op de kwaliteit van het onderwijs heeft geleid is geen informatie. Wel is het volgens de ADR aannemelijk dat het verminderen van een aantal specifieke subsidies en uitvoeringsorganisaties de administratieve last voor instellingen heeft verminderd. Schoolbesturen maken een autonome afweging, hoe zij de doelen van het bestuursakkoord willen realiseren en zo worden de planlasten en verantwoordingslasten voor scholen beperkt.

Tegelijkertijd is dit beleid nog niet afgerond. Zo zal naar verwachting in 2018 de vereenvoudiging van de bekostiging voor het vo plaatsvinden en per 1 augustus 2015 is de wet «Macrodoelmatigheid mbo» van kracht gegaan. Op basis van deze wet dienen mbo-instellingen zich te verantwoorden over de doelmatigheid en de arbeidsmarktrelevantie van hun opleidingsaanbod. Wanneer mbo-instellingen niet zorgdragen voor een doelmatig en arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod dan kan de Minister van OCW, op basis van het advies van een onafhankelijke commissie, overgaan tot sancties.

De instrumenten in het ho voor een doelmatiger aanbod van opleidingen zijn allemaal geïmplementeerd. De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek concludeert in de stelselrapportage 2014 dat er sprake is van meer differentiatie, profilering en verbreding in het aanbod van opleidingen. Ten behoeve van betere aansluiting op de arbeidsmarkt is hiermee ingezet op betere arbeidsmarktinformatie (Studiekeuze 123 en de studiebijsluiter), Associate-degreeprogramma's, driejarige vwo-trajecten, brede bacheloropleidingen, excellentietrajecten en experimenten met flexibilisering van het onderwijsaanbod (Leven Lang Leren). De profileringsthema's van de instellingen zijn in toenemende mate leidend voor de inrichting en herordening van het onderzoeks- en onderwijsaanbod. De herordening van het aanbod in het hbo komt vooral via sectorale verkenningen tot stand. Hogescholen werken actief aan de uitvoering hiervan. Daarnaast sluiten hogescholen aan bij regionale prioriteiten.

De komende tijd worden de mogelijkheden verkend om het doelmatigheidsbeleid in het ho toekomstbestendiger te maken. Instellingen moeten gezien de snelle ontwikkelingen in technologie, op de arbeidsmarkt en in de samenleving responsiever kunnen reageren met hun onderwijsaanbod en kan het beleid gericht op herordening van bestaand aanbod nog steviger vorm krijgen. Daarnaast proberen we de administratieve lastendruk van dit beleid te verminderen.

Regeldruk

Aan de vermindering, vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving en bureaucratie wordt, met resultaat, gewerkt. Maar de vermindering van regeldruk is een continu proces. In de Regeldrukagenda Onderwijs 2014–2017 zijn afspraken vastgelegd tussen de sectorraden, vakbonden en het Ministerie van OCW. Per 1 januari 2016 start een experiment van zes jaar waarin scholen in het funderend onderwijs met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit mogen afwijken van regelgeving. Het doel van het experiment is om te onderzoeken of het bieden van ruimte leidt tot innovatie: nieuwe aanpakken die de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs verbeteren.

Verdere versterking van de kwaliteit van het onderwijs

De beleidsdoorlichting laat zien dat we op de goede weg zijn, maar dat op onderdelen soms nog forse stappen moeten worden gezet. Deze uitkomst sterkt ons in de beweging die we inmiddels in gang hebben gezet, en in de initiatieven die we recent hebben ondernomen. In vergelijking met 2012 leggen we de nadruk daarbij veel meer op het innovatieve vermogen van ons stelsel.

We doen dit samen met docenten, schoolleiders en schoolbestuurders. Zoals de ADR aangeeft moet, gezien de ontwikkelfase van het Nederlandse onderwijssysteem, verbetering in belangrijke mate vanuit de onderwijsinstellingen zelf komen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker